

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

8. märts 2011 *

Kohtuasjas C-34/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Tribunal du travail de Bruxelles'i (Belgia) 19. detsembri 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. jaanuaril 2009, menetluses

Gerardo Ruiz Zambrano

versus

Office national de l'emploi (ONEm),

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (ettekandja), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, kohtunikud A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen ja M. Berger,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. jaanuari 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Gerardo Ruiz Zambrano, esindaja: advokaat P. Robert,
- Belgia valitsus, esindaja: C. Pochet, keda abistasid advokaadid F. Motulsky ja K. de Haes,
- Taani valitsus, esindaja: B. Weis Fogh,
- Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,
- Iirimaa, esindaja: D. O’Hagan, keda abistas *barrister* D. Conlan Smyth,
- Kreeka valitsus, esindajad: S. Vodina, T. Papadopoulou ja M. Michelogiannaki,
- Prantsuse valitsus, esindaja: A. Czubinski,

- Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels, M. de Grave ja J. Langer,

- Austria valitsus, esindaja: E. Riedl,

- Poola valitsus, esindaja: M. Dowgielewicz, hiljem M. Szpunar,

- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani ja M. Wilderspin,

kuulanud 30. septembri 2010. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab EÜ artiklite 12, 17 ja 18 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „põhiõiguste harta”) artiklite 21, 24 ja 34 tõlgendamist.

- 2 See taotlus on esitatud Colombia kodaniku G. Ruiz Zambrano ja Office national de l'emploi (ONEm) vahelises kohtuvaidluses seoses viimati nimetatu keeldumisega töötuskindlustushüvitise määramisest Belgia õigusaktide alusel.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (EÜT L 158, lk 77; parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 3 lõige 1 sätestab:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.”

Siseriiklik õigus

Belgia kodakondsusseadustik

- 4 Belgia kodakondsusseadustiku (code de la nationalité belge, *Moniteur belge*, 12.7.1984, lk 10095) põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni (edaspidi „Belgia kodakondsusseadustik”) artikli 10 lõige 1 sätestab:

„Belgia kodanik on iga laps, kes on sündinud Belgias ja kes mis tahes ajahetkel enne 18-aastaseks saamist või teatud juhtudel täieliku teovõime omandamist enne seda osutuks kodakondsuseta isikuks, kui tal ei oleks Belgia kodakondsust.”

Kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreet

- 5 Tööpuudusega seotud eeskirju sisaldav kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreet (*Moniteur belge*, 31.12.1991, lk 29888) sätestab artikli 30 lõikes 1:

„Töötuskindlustushüvitise saamiseks peab täistööajaga töötaja olema töötanud järgmise arvu tööpäevi:

[...]

- 2) 468 päeva 27 kuu jooksul hüvitise taotluse esitamisest, kui töötaja on üle 36 ja alla 50 aasta vana,

[...]"

- 6 Kuninga dekreeedi artikli 43 lõige 1 sätestab:

„Ilma et see piiraks eelnevate sätete kohaldamist, on välismaalasest või kodakondsuseta isikust töötajal õigus saada töötuskindlustushüvitist, kui ta täidab välismaalaste suhtes ning võõrtöötajate töö suhtes kehtivaid õigusnorme.

Belgias tehtud tööd võetakse arvesse vaid siis, kui see vastab võõrtöötajate töö suhtes kehtivatele õigusnormidele.

[...]"

- 7 Kuninga dekreeedi artikli 69 lõige 1 sätestab:

„Töötuskindlustushüvitise saamiseks peab välismaalasest või kodakondsuseta isikust töötaja täitma välismaalaste suhtes ning võõrtöötajate töö suhtes kehtivaid õigusnorme.”

28. detsembri 1944. aasta dekreetseadus

- 8 28. detsembri 1944. aasta dekreetseaduse töötajate sotsiaalkindlustuse kohta (*Moniteur belge*, 30.12.1944) artikli 7 lõige 14, mis lisati 2. augusti 2002. aasta programm-seadusega (*Moniteur belge*, 29.8.2002, lk 38408), on sõnastatud järgmiselt:

„Välismaalasest või kodakondsuseta isikust töötajale määratakse töötuskindlustushüvitis ainult siis, kui ta hüvitise taotlemise ajal täidab elamisõiguse ja võõrtöötajate töö suhtes kehtivaid õigusnorme.

Välismaalasest või kodakondsuseta isikust töötaja töötamist võetakse staažitingimuste täitmisena arvesse vaid siis, kui see on toimunud kooskõlas võõrtöötajate töö suhtes kehtivate õigusnormidega.

[...]”

30. aprilli 1999. aasta seadus

- 9 Välismaalasest töötajate töölevõtmist käsitleva 30. aprilli 1999. aasta seaduse (*Moniteur belge*, 21.5.1999, lk 17800) artikli 4 lõige 1 sätestab:

„Tööandja, kes soovib võtta tööle välismaalasest töötaja, peab eelnevalt saama pädevalt asutuselt töölevõtmise loa.

Tööandja võib seda töötajat kasutada üksnes sellise loaga ette nähtud piirides.

Kuningas võib teha lõikest 1 tema poolt kindlaks määratud juhtudel erandeid.”

¹⁰ Selle seaduse artikkel 7 sätestab:

„Kuningas võib ministrite nõukogus arutatud dekreediga vabastada tema määratud välismaalasest töötajate kategooriad tööloa saamise kohustusest.

Eelmises lõikes mainitud välismaalasest töötajate tööandjad on vabastatud töölevõtmise loa saamise kohustusest.”

Kuninga 9. juuni 1999. aasta dekreet

¹¹ Kuninga 9. juuni 1999. aasta dekreeidi, millega rakendatakse välismaalasest töötajate töölevõtmist käsitlev 30. aprilli 1999. aasta seadus (*Moniteur belge*, 26.6.1999, lk 24162), artikli 2 lõige 2 sätestab:

„Tööloa saamise kohustusest on vabastatud:

[...]

- 2) Belgia kodaniku abikaasa, samuti järgmised isikud, tingimusel et nad on asunud või asuvad Belgia kodaniku või tema abikaasa juurde elama:
- a) Belgia kodaniku või tema abikaasa alla 21-aastased või ülalpeetavad alanejad sugulased;
 - b) Belgia kodaniku või tema abikaasa ülalpeetavad ülenejad sugulased;
 - c) punktides a ja b mainitud isikute abikaasad;

[...].”

15. detsembri 1980. aasta seadus

- ¹² 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta (*Moniteur belge*, 31.12.1980, lk 14584) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus”) artikkel 9 sätestab:

„Artiklis 6 ette nähtud tähtajast kauem Belgias elamiseks peab välismaalasel, kes ei kuulu artiklis 10 loetletud juhtude alla, olema ministri või tema volitatud isiku luba.

Välismaalane peab seda luba taotlema oma elukoha või välismaal viibimise koha pädevalt Belgia diplomaatiliselt või konsulaaresinduselt, välja arvatud rahvusvahelise lepingu, seaduse või kuninga dekreediga ette nähtud erandite korral.

Välismaalane võib erandlikus olukorras taotleda seda luba oma elamiskoha vallavanimelt või linnapealt, kes edastab selle ministrile või tema volitatud isikule. Sellisel juhul väljastatakse luba Belgias.”

13 Sama seaduse artikkel 40 sätestab:

„1. Ilma et see piiraks [Euroopa Liidu] Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni määruste kohaldamist ning soodsamate sätete kohaldamist, millele võib tugineda EÜ kodanikust välismaalane, on tema suhtes kohaldatavad järgmised sätted.

2. Käesoleva seaduse tähenduses on EÜ kodanikust välismaalane Euroopa ühenduste liikmesriigi kodanik, kes elab või reisib Belgia Kuningriiki ja kes:

- 1) tegutseb või kavatsseb tegutseda seal töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana;
- 2) kasutab või kavatsseb kasutada seal teenuseid;
- 3) kasutab või kavatsseb kasutada õigust sinna elama jääda;

- 4) kasutab või kavatseb kasutada pärast ühenduses töötamise lõpetamist õigust seal elada;
- 5) läbib või kavatseb läbida seal põhitegevusena kutseõppe akrediteeritud õppeasutuses; või
- 6) ei kuulu ühtegi punktides 1–5 toodud kategooriasse.

3. Kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti, samastatakse EÜ kodanikust välismaalasega lõike 2 punktide 1, 2 ja 3 tähenduses mis tahes kodakondsusega isik, kes on asunud või asub EÜ kodanikust välismaalase juurde elama ning kes on:

- 1) tema abikaasa;
- 2) tema enda või tema abikaasa alla 21-aastane või ülalpeetav alaneja sugulane;
- 3) tema enda või tema abikaasa ülalpeetav üleneja sugulane;
- 4) punktides 2 ja 3 mainitud isiku abikaasa.

4. Kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti, samastatakse EÜ kodanikust välis-

maalasega lõike 2 punktide 4 ja 6 tähenduses mis tahes kodakondsusega isik, kes on asunud või asub EÜ kodanikust välismaalase juurde elama ning kes on:

- 1) tema abikaasa;
- 2) tema enda või tema abikaasa ülalpeetav alaneja sugulane;
- 3) tema enda või tema abikaasa ülalpeetav üleneja sugulane;
- 4) punktides 2 ja 3 mainitud isiku abikaasa.

5. Kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti, samastatakse EÜ kodanikust välismaalasega lõike 2 punkti 5 tähenduses mis tahes kodakondsusega isik, kes on EÜ kodanikust välismaalase abikaasa või EÜ kodanikust välismaalase enda või tema abikaasa ülalpeetav laps ja kes on asunud või asub EÜ kodanikust välismaalase juurde elama.

6. EÜ kodanikust välismaalasega samastatakse ka Belgia kodaniku abikaasa, kes on asunud või asub oma abikaasa juurde elama, samuti nende alla 21-aastased või ülalpeetavad alanejad sugulased, ülalpeetavad ülenejad sugulased ning nende alanejate või ülenejate sugulaste abikaasad, kes on asunud või asuvad nende juurde elama.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- ¹⁴ G. Ruiz Zambrano taotles 14. aprillil 1999 varjupaika Belgias, kuhu ta oli saabunud Belgia Bogotá (Colombia) saatkonnast antud viisa alusel. Tema abikaasa, kes on samuti Colombia kodanik, taotles selles liikmesriigis pagulasseisundit 2000. aasta veebruaris.

- 15 Belgia ametiasutused keeldusid 11. septembri 2000. aasta otsusega nende taotlusi rahuldamast, lisades neile kättetoimetatud riigist lahkumise korraldusele klausli, et neid ei saadeta tagasi Colombiasse, arvestades nimetatud riigis valitsevat kodusõja olukorda.
- 16 G. Ruiz Zambrano esitas 20. oktoobril 2000 taotluse riigis elamise seadustamiseks 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 9 kolmanda lõigu alusel. Oma taotluses viitas ta Colombiasse tagasipöördumise täielikule võimatusele ja olukorra väga tõsisele halvenemisele selles riigis, rõhutades muu hulgas oma pingutusi Belgia ühiskonda integreerumisel, prantsuse keele õpinguid ja lapse õppimist eelkooliasutuses, samuti ohtu, et Colombiasse naasmisel kordub raske posttraumaatiline stressihäire, mille all ta kannatas 1999. aastal, pärast seda, kui nädalaks ajaks rööviti tema 3-aastane poeg.
- 17 Taotlus jäeti 8. augusti 2001. aasta otsusega rahuldamata. Otsuse peale esitati tühistamiskaebus ja täitmise peatamise taotlus Conseil d'État'le, kes jättis täitmise peatamise taotluse 22. mai 2003. aasta otsusega rahuldamata.
- 18 Alates 18. aprillist 2001 on G. Ruiz Zambrano ja tema abikaasa elukohaks registreeritud Schaerbeeki kohaliku omavalitsuse üksus (Belgia). Põhikohtuasja kaebuse esitaja sõlmis tööluba omamata 2. oktoobril 2001 äriühinguga Plastoria tähtajatu töölepingu täistööajaga töötamiseks alates 1. oktoobrist 2001.
- 19 G. Ruiz Zambrano abikaasal sündis 1. septembril 2003 teine laps Diego, kes sai Belgia kodakondsusseadustiku artikli 10 lõike 1 alusel Belgia kodakondsuse, kuna Colombia

seaduste kohaselt ei saa väljaspool Colombia territooriumi sündinud lapsed Colombia kodakondsust, kui vanemad ei esitata Colombia kodakondsuse saamiseks sõnaselget avaldust.

- 20 Veel nähtub eelotsusetaotlusest, et teise lapse sündimise ajal oli G. Ruiz Zambranol piisavalt elatusvahendeid, kuna ta töötas. Selle töötamise eest sai ta töötasu, mis vastas kohaldatavatele tasumääradele ja millest arvestati maha riiklikku sotsiaalkindlustusskeemi tehtavad maksed, samuti tasuti tema kanda olevate kohustuslike maksetena ette nähtud summad.
- 21 G. Ruiz Zambrano ja tema abikaasa esitasid 9. aprillil 2004 uue taotluse riigis elamise seadustamiseks 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 9 kolmanda lõigu alusel, tuues uue asjaoluna välja teise lapse sünni ning tuginedes inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollile nr 4 artiklile 3, mis ei luba nende last saata sunniviisiliselt välja riigist, mille kodanik ta on.
- 22 Pärast seda, kui 26. augustil 2005 sündis nende kolmas laps Jessica, kes sai nagu ta vendki Belgia kodakondsuse, esitasid G. Ruiz Zambrano ja tema abikaasa 2. septembril 2005 elamisõiguse tunnustamise taotluse 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 40 alusel kui Belgia kodaniku ülenejad sugulased. 13. septembril 2005 väljastati neile mõlemale elukoha registreerimistõend, mis esialgu hõlmas nende riigis viibimist kuni 13. veebruarini 2006.
- 23 G. Ruiz Zambrano taotlus elamisõiguse tunnustamiseks jäeti 8. novembril 2005 rahuldamata põhjendusel, et ta „ei saa tugineda 15. detsembri 1980. aasta seaduse

artiklile 40 seetõttu, et ta ei ole täitnud oma riigi seadusi ega ole registreerinud oma last diplomaatilises või konsulaaresinduses, vaid on selle asemel läbinud nõuetekohaselt menetluse, mille alusel on [laps] saanud Belgia kodakondsuse, ning püüdnud seejärel sellele tuginedes muuta seaduslikuks ka enda elamist Belgias”. Tema abikaasa taotlus elamisõiguse tunnustamiseks jäeti 26. jaanuaril 2006 rahuldamata samasuguse põhjendusega.

- 24 Märtsis 2006, mil G. Ruiz Zambrano esitas elamisõiguse tunnustamise taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale kaebuse asja uueks läbivaatamiseks, väljastati talle n-ö erandlik elamisluba, mis on kehtiv kaebuse läbivaatamise aja vältel.
- 25 G. Ruiz Zambrano tööleping peatati 10. oktoobril 2005 majanduslikel põhjustel, misjärel ta esitas esimese taotluse töötuskindlustushüvitise saamiseks, mille rahuldamata jätmise otsus tehti talle teatavaks 20. veebruaril 2006. Selle otsuse peale esitas ta 12. aprillil 2006 kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.
- 26 Selle otsuse peale esitatud kaebuse menetlemise raames kinnitas Office des étrangers (välismaalaste amet), et „asjassepuutuv isik ja tema abikaasa ei või töötada, kuid nende suhtes ei saa rakendada riigist väljasaatmise meetmeid, kuna nende taotlus riigis elamise seadustamiseks on jätkuvalt menetluses”.
- 27 Direction générale du contrôle des lois sociales'i (sotsiaalseaduste kontrolliasutus) poolt G. Ruiz Zambrano tööandja asukohas 11. oktoobril 2006 korraldatud uurimise käigus tuvastati, et asjassepuutuv isik oli tööol. Tal tuli töötamine viivitamatult lõpetada. G. Ruiz Zambrano tööandja lõpetas tema töölepingu järgmisel päeval sama kuu-päeva seisuga ning ilma hüvitust maksmata.

- 28 G. Ruiz Zambrano esitatud taotlus saada alates 12. oktoobrist 2006 täielikku töötuskindlustushüvitist jäeti rahuldamata ONEm'i otsusega, mis tehti teatavaks 20. novembril 2006. Sellegi otsuse kohta on eelotsustaotluse esitanud kohtus pooleli menetlus, mille algatamise aluseks olnud kaebus esitati 20. detsembril 2006.
- 29 23. juulil 2007 tehti asjassepuutuvale isikule teatavaks välismaalaste ameti otsus, millega lükati vastuvõetamatuse tõttu tagasi tema 9. aprillil 2004 esitatud taotlus riigis viibimise seadustamiseks. Selle otsuse peale Conseil du Contentieux des Étrangers'ile (kõrgem halduskohus välismaalaste küsimustega seonduvates asjades) esitatud kaebus tunnistati 8. jaanuari 2008. aasta otsusega esemetuks, kuna välismaalaste amet oli selle otsuse tagasi võtnud.
- 30 Välismaalaste amet teatas 25. oktoobri 2007. aasta kirjaga G. Ruiz Zambranole, et kaebus asja uueks läbivaatamiseks, mille ta esitas 2006. aasta märtsis otsuse peale, millega jäeti rahuldamata tema 2. septembri 2005. aasta taotlus elamisõiguse tunnustamiseks, tuleb 30 päeva jooksul kirja kättesaamisest esitada tühistamiskaebuse kujul uuesti Conseil du Contentieux des Étrangers'ile.
- 31 G. Ruiz Zambrano esitas sellise tühistamiskaebuse 19. novembril 2007, eitades talle otsuses ette heidetud „õiguslike skeemide leiutamist” ja meenutades, et tema alaealised Belgias sündinud lapsed ei saanud Belgia kodakondsust mitte temapoolsete sammude tõttu, vaid Belgia seaduste kohaldamisest tulenevalt. Veel viitas G. Ruiz Zambrano direktiivi 2004/38 artiklite 2 ja 7 rikkumisele ning 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÖK”) artikli 8 rikkumisele ja selle konventsiooni protokoll nr 4 artikli 3 lõike 1 rikkumisele.

32 Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes teatas Belgia valitsus, et alates 30. aprillist 2009 on G. Ruiz Zambranol ajutine elamisõigus, mis on pikendatav, kui ei ole ette nähtud teisiti, ning ta võib saada C-tüüpi tööloa vastavalt rände- ja varjupaigapoliitika ministri 26. märtsi 2009. aasta juhendile, mis käsitleb 15. detsembri 1980. aasta seaduse endise artikli 9 kolmanda lõigu ja artikli 9*bis* kohaldamist.

33 Eelotsusetaotlusest nähtub, et kaks põhikohtuasjas kõne all olevat otsust, millega ONEm keeldus tunnustamast G. Ruiz Zambrano õigust saada töötuskindlustushüvitist kõigepealt ajutise töötuse perioodil alates 10. oktoobrist 2005 ja seejärel alates 12. oktoobrist 2006 pärast töö kaotust, põhinevad seisukohal, et tööpäevad, millele ta tugineb kui tema vanusekategorია töötajatelt nõutavale staažile, s.o 468 tööpäeva 27 kuu jooksul enne töötuskindlustushüvitise taotluse esitamist, ei ole läbitud kooskõlas välismaalaste elamisõigust ja võõrtöötajate tööd käsitlevate õigusnormidega.

34 G. Ruiz Zambrano vaidlustas eelotsusetaotluse esitanud kohtus selle seisukoha, väites muu hulgas, et tal on elamisõigus vahetult EÜ asutamislepingu alusel või vähemalt tuletatud elamisõigus, mida on tunnustatud 19. oktoobri 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen (EKL 2004, lk I-9925) liikmesriigi kodanikust väikelapse ülenejate sugulaste puhul, ning seetõttu on ta vabastatud tööloa omamise kohustusest.

35 Neil asjaoludel otsustas Tribunal du travail de Bruxelles menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [EÜ] artiklid 12, 17 ja 18 – mõni neist eraldivõetuna või mitu sätet koos, kas eraldi või koosmõjus – annavad liidu kodanikule õiguse elada selle liikmesriigi territooriumil, mille kodanik see isik on, sõltumata sellest, kas isik on eelnevalt kasutanud tal olevat õigust liikuda liikmesriikide territooriumil?

2. Kas [EÜ] artikleid 12, 17 ja 18 koosmõjus põhiõiguste harta artiklitega 21, 24 ja 34 tuleb tõlgendada nii, et nendega igale liidu kodanikule ilma kodakondsuse alusel diskrimineerimiseta antud õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil tähendab, et juhul kui kodanikuks on väike alaealine laps, kes on kolmanda riigi kodanikust üleneja sugulase ülalpeetav, siis tuleb nimetatud lapsele tagada elamisõiguse kasutamine selle liikmesriigi territooriumil, kus ta elab ja mille kodanik ta on, sõltumata sellest, kas ta on ise või koos oma seadusliku esindajaga eelnevalt kasutanud õigust vabale liikumisele, ning ühtlasi tagada niisuguse elamisõiguse kasulik mõju, mille vajalikkust on tunnistanud ühenduse kohtupraktika [(eespool viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen)], ning seda seeläbi, et kolmanda riigi kodanikust ülenejale sugulasele, kelle ülalpidamisel nimetatud laps on ja kellel on piisavalt elatusvahendeid ja ravikindlustus, antakse tuletatud elamisõigus, mis oleks selsamal kolmanda riigi kodanikul juhul, kui tema ülalpeetav alaealine laps oleks niisugune liidu kodanik, kes ei ole selle liikmesriigi kodanik, kus ta elab?

3. Kas [EÜ] artikleid 12, 17 ja 18 koosmõjus põhiõiguste harta artiklitega 21, 24 ja 34 tuleb tõlgendada nii, et elukohaliikmesriigi kodanikust alaealise lapse elamisõigus peab kaasa tooma selle, et tööloa nõudest vabastatakse kolmanda riigi kodanikust üleneja sugulane, kelle ülalpeetav on nimetatud alaealine laps ning kelle puhul – v.a juhul, kui tööloa nõue tuleneb selle liikmesriigi õigusest, kus see isik elab – on

nimetatud [liikmes]riigi sotsiaalkindlustussüsteemis arvestatava palgalise tööga täidetud piisavate elatusvahendite ja ravikindlustuse olemasolu tingimus, nii et nimetatud lapse elamisõigusega kaasneks kasulik mõju, mida ühenduse kohtupraktikas [(eespool viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen)] on tunnustatud niisuguse liidu kodanikuks oleva alaealise lapse puhul, kes on mõne muu liikmesriigi, st mitte oma elukohaliikmesriigi kodanik, ja kes on kolmanda riigi kodanikust üleneja sugulase ülalpeetav?”

Eelotsuse küsimused

- 36 Nende küsimustega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu kodakondsust käsitlevaid EL toimimise lepingu sätteid tuleb tõlgendada nii, et need annavad kolmanda riigi kodanikust ülenejale sugulasele, kelle ülalpidamisel on tema alaealised lapsed, kes on liidu kodanikud, elamisõiguse liikmesriigis, mille kodanikud need lapsed on ja kus nad elavad, ning vabastavad ta selles liikmesriigis ka tööloa nõudest.
- 37 Kõik Euroopa Kohtule märkusi esitanud valitsused ja Euroopa Komisjon väidavad, et niisugune olukord, milles on G. Ruiz Zambrano teine ja kolmas laps, kes elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad on, olemata kunagi sellest liikmesriigist lahkunud, ei kuulu olukordade alla, mida puudutavad liidu õiguses tagatud liikumis- ja elamisvabadus. Järelikult ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud liidu õiguse sätteid põhikohtuasjas kohaldatavad.

- 38 G. Ruiz Zambrano väidab seevastu, et tema laste Diego ja Jessica tuginemine liidu kodakondsust käsitlevatele sätetele ei eelda nende lahkumist kõnesolevast liikmesriigist ning tema ise kui perekonnaliige võib nõuda selles liikmesriigis elamisõigust ja tööloa nõudest vabastamist.
- 39 Kõigepealt olgu märgitud, et direktiivi 2004/38 artikli 3 „Soodustatud isikud” lõike 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi kõikide liidu kodanike suhtes, kes „liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende [...] pereliikmete suhtes [...]”. Järelikult ei ole see direktiiv kohaldatav niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas.
- 40 ELTL artikkel 20 annab igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodaniku staatus (vt eelkõige 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: D’Hoop, EKL 2002, lk I-6191, punkt 27, ja 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: García Avello, EKL 2003, lk I-11613, punkt 21). Kuna põhikohtuasja kaebuse esitaja teisel ja kolmandal lapsel on Belgia kodakondsus, mille saamise tingimused kuuluvad kõnesoleva liikmesriigi pädevusse (vt selle kohta eelkõige 2. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-135/08: Rottmann, EKL 2010, lk I-1449, punkt 39), on neil vaieldamatult liidu kodaniku staatus (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Garcia Avello, punkt 21, ning Zhu ja Chen, punkt 20).
- 41 Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik (vt eelkõige 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I-6193, punkt 31, ning 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R, EKL 2002, lk I-7091, punkt 82, ja eespool viidatud kohtuotsused Garcia Avello, punkt 22, Zhu ja Chen, punkt 25, ning Rottmann, punkt 43).

- 42 Seetõttu on ETL artikliga 20 vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Rottmann, punkt 42).
- 43 Sellise tagajärje toob kaasa keeldumine anda kolmanda riigi kodanikule elamisõigust liikmesriigis, kus elavad tema ülalpidamisel olevad alaealised lapsed, kes on selle liikmesriigi kodanikud, samuti keeldumine anda sellele isikule töölouba.
- 44 Tuleb märkida, et elamisõiguse andmisest keeldumise tagajärjel peavad need liidu kodanikuks olevad lapsed lahkuma liidu territooriumilt, et olla koos oma vanematega. Samuti juhul, kui sellisele isikule ei anta töölouba, võib tal nappida vajalikke vahendeid iseenda ja oma perekonna ülalpidamiseks, mis tooks samuti tagajärjena kaasa selle, et liidu kodanikuks olevad lapsed peavad lahkuma liidu territooriumilt. Niisuguses olukorras on kõnesolevatel liidu kodanikel tegelikult võimatu kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab.
- 45 Seetõttu tuleb esitatud küsimustele vastata, et ETL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik esiteks keeldub andmast kolmanda riigi kodanikule, kelle ülalpidamisel on tema alaealised lapsed, kes on liidu kodanikud, elamisõigust liikmesriigis, kus on laste elukoht ja mille kodanikud nad on, ning teiseks keeldub andmast sellele kolmanda riigi kodanikule töölouba, kui niisugused otsused jätaksid kõnesolevad lapsed ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi liidu kodaniku staatusega seotud õigusi.

Kohtukulud

- 46 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik esiteks keeldub andmast kolmanda riigi kodanikule, kelle ülalpidamisel on tema alaealised lapsed, kes on liidu kodanikud, elamisõigust liikmesriigis, kus on laste elukoht ja mille kodanikud nad on, ning teiseks keeldub andmast sellele kolmanda riigi kodanikule tööloaba, kui niisugused otsused jätaksid kõnesolevad lapsed ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi liidu kodaniku staatusega seotud õigusi.

Allkirjad